



Eine Zukunft für die NATO?

EDITORIAL

Gegründet als militärisches Bündnis gegen die Bedrohung aus dem Osten, verstand sich die NATO gleichzeitig als (Werte-) Gemeinschaft des politischen Westens. Dies bestätigte sich zunächst nach Ende des Ost-West-Konflikts durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedern. Mit dem Irak-Krieg im Jahr 2003 stolperte die Allianz jedoch in eine tiefe Krise, Kritiker der NATO sehen sie gar als Auslaufmodell. Und selbst eingeschworene „Atlantiker“ müssen sich fragen, was die NATO heute leisten soll und kann, wie sie den neuen Bedrohungsszenarien begegnen und wie zukünftig Macht zwischen den Bündnispartnern verteilt sein soll. Vielen Beobachtern galt die Auseinandersetzung um den Irak-Krieg als Vorzeichen für das Ende des politischen Westens. Tatsächlich steht jedoch nicht dieser, sondern die NATO in ihrer jetzigen Form in Frage.

In ihrer traditionellen Form mit den USA als Führungsmacht und den individuellen europäischen Ländern im Gefolge ist die NATO nicht mehr in der Lage, die Unterschiede in den politischen Auffassungen ihrer Mitglieder produktiv zu bearbeiten. Als Ausweg wird zunehmend die Umwandlung der NATO in eine Dachorganisation diskutiert, die von einer amerikanischen und einer europäischen Säule getragen würde.

Insbesondere diesen Vorschlag beleuchtet Matthias Dembinski im vorliegenden Standpunkt. Er erläutert die verschiedenen Positionen in der Debatte sowie die Chancen und Risiken dieser Reformbemühungen für das Atlantische Bündnis.

Marlar Kin



Die NATO – Auslaufmodell oder Sicherheitsorganisation der Zukunft?

Bild: www.nato.int

Matthias Dembinski

Um die nordatlantische Allianz ist es derzeit nicht gut bestellt. Ihre Relevanz ist umstritten, ihr Erscheinungsbild trübe und ihre Zukunft ungewiss. Dabei schien sie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts den Verlust ihrer *raison d'être* als Verteidigungsbündnis zunächst problemlos zu verkraften. Als Zeugnis ihrer ungebrochenen Attraktivität galt insbesondere der Beitritt von zehn neuen Mitgliedern. Just im Moment des Abschlusses der zweiten Erweiterungsrunde im November 2002 stolperte sie dann allerdings über den aufziehenden Irak-Krieg in die schwerste Krise ihrer Geschichte. Seitdem gilt sie vielen trotz des Wiederbelebungsversuchs auf dem Istanbuler Gipfel im Juni 2004 bereits als leere Hülle und Auslaufmodell.

Erst mit dem Beitrag Gerhard Schröders auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2005 und vor allem danach beim Europa-Besuch von Präsident George Bush im selben Monat hellte sich die düstere Perspektive wieder etwas auf. In München legte Schröder zwar ein Bekenntnis zur amerikanisch-europäischen Partnerschaft ab, aber gleichzeitig warf er mit der Diagnose gravierender Mängel der NATO und der Forderung nach ihrer umfassenden Reform noch einmal den Fehdehandschuh in den Ring. Doch schien sich schließlich während Bushs Besuch alle transatlantische Bitternis in Wohlgefallen aufzulösen.

Unisono versicherten sich die höchsten Vertreter des politischen Westens ihrer engen Partnerschaft, sahen eine „neue Ära der transatlantischen Einheit“ aufziehen, betonten die Bedeutung und Vitalität ihrer gemeinsamen Institutionen und erklärten

den Streit um den Irak-Krieg zu einer Auseinandersetzung im Familienkreis, die jetzt überwunden sei und den Blick nach vorne auf die gemeinsam anzupackenden Herausforderungen nicht länger trüben dürfe. Bush ging sogar noch einen Schritt weiter und bekannte sich zu einer starken und vitalen Europäischen Union als Partner der USA. Nach den Spaltungsversuchen seines Verteidigungsministers während der Irak-Krise in ein altes und ein neues Europa wirkten diese Ausführungen wie Balsam für die europäische Seele.

Gestandene Atlantiker fühlen sich bereits in ihrer Einschätzung bestätigt, diese Wertegemeinschaft bringe so schnell nichts auseinander. Scharfe Kritiker der NATO bewerten zwar den Charakter der nordatlantischen Allianz völlig anders, nämlich als Interessengemeinschaft reicher Staaten zur Unterdrückung und Ausbeutung des Rests der Menschheit, stimmen aber der Diagnose ihrer grundsätzlichen Stabilität zu.¹ Aus dem Blickwinkel der Theorie der Internationalen Beziehungen wäre angesichts der sattsam bekannten geschichtlichen Erfahrung ständig wechselnder Koalitionen und kriegerischer Konflikte, unterbrochen allenfalls von Phasen fragiler Kooperation, zunächst erklärungsbedürftig, wie eine stabile institutionalisierte Zusammenarbeit unter veränderten Rahmenbedingungen bestehen kann. Dabei ist bereits diese Einschätzung zur Stabilität umstritten, und ob die Kooperation von Demokratien in der nordatlantischen Region von Dauer sein wird, ist trotz der jüngsten Bekenntnisse zur NATO fraglich. Ebenso stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen sein institutionelles Fundament überhaupt repariert werden könnte, um künftig Brüche und Konflikte innerhalb des politischen Westens zu minimieren bzw. um auf der Basis der verbliebenen politischen Gemeinsamkeiten Kooperation zu organisieren.

Denn der Schein neuer transatlantischer Übereinstimmung täuscht über die nach wie vor bestehenden Unterschiede hinweg. Die rhetorische Annäherung ist zumindest teilweise den taktischen Entscheidungen der Protagonisten geschuldet, aufgrund ihrer je eigenen Motive Trennendes zurückzustellen und Verbindendes zu betonen. Bundeskanzler Schröder wollte die innenpolitische Kritik widerlegen, er habe das transatlantische Verhältnis auf der persönlichen Ebene

irreparabel zerstört. Präsident Chirac hatte nach dem innereuropäischen Zerwürfnis auf dem Höhepunkt der Irak-Krise erkannt, dass sich die europapolitischen Vorstellungen Frankreichs am ehesten unter dem Vorzeichen eines entspannten europäisch-amerikanischen Klimas realisieren lassen. Und Präsident Bush ging es vor dem Hintergrund der Malaise im Irak um den Nachweis, dass er die wenn auch nur symbolische Unterstützung der Partner für sein außenpolitisches Programm mobilisieren kann.

Bei den aktuellen Streitpunkten sind sicherlich Zugeständnisse aller Seiten zu notieren. Nachdem die Ankündigung der EU, das Waffenembargo gegen China aufheben zu wollen, Anfang des Jahres im amerikanischen Kongress aggressive, geradezu feindliche Reaktionen ausgelöst hatte, haben die Europäer die Umsetzung dieses Grundsatzbeschlusses mittlerweile verschoben. In Bezug auf den Irak betonen auch die Kriegsgegner die Bedeutung der Wahlen und setzen ihre Hoffnung auf einen Erfolg des demokratischen Prozesses. Zugeständnisse machten beide Seiten auch in der Frage, wie mit den nuklearen Ambitionen des Iran umzugehen sei. Bush sagte während seines Europabesuches zu, den Verhandlungsansatz der ‚EU3‘ Großbritannien, Frankreich und Deutschland mitzutragen und sich nicht länger bescheidenen Anreizen wie einem Beitritt Irans zur WTO oder dem Verkauf von Ersatzteilen für Passagierflugzeuge an Teheran zu verschließen. Im Gegenzug signalisierten die Europäer, den Sicherheitsrat einschalten zu wollen, falls der Iran die kritischen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Anreicherung von Uran nicht einstellt.

Trotz dieser Annäherungen bleiben erhebliche Unterschiede. Diese zeigen sich nicht nur bei ordnungspolitischen Grundsatzfragen wie der Einschätzung internationaler Regelsysteme, sondern betreffen ebenso die oben genannten Handlungsfelder. Die Mehrheit der Europäer sieht die Zeit für Sanktionen gegen den Iran noch lange nicht gekommen. Dagegen möchte Bush keine Option ausschließen, obwohl auch die amerikanische Regierung eine militärische Reaktion derzeit nicht ernsthaft erwägt. Während sich die USA auf eine längerfristige Präsenz im Irak einstellen und händelnd Unterstützung suchen, bleiben die

Hilfszusagen der Kriegsgegner symbolisch. Und während die Mehrheit der Europäer entschlossen die Integration Chinas in die weltpolitischen Strukturen betreibt, schwankt der amerikanische Diskurs zwischen Eindämmung und Einbindung.

Die Beispiele zeigen, dass weder die USA und schon gar nicht Europa unilateral tragfähige Lösungen erreichen können. Transatlantische Kooperation ist offenbar schwieriger geworden, bleibt aber die Voraussetzung zur Bewältigung zentraler außenpolitischer Herausforderungen. Nur ist die Art der Kooperation ebenfalls umstritten. Spätestens seit sich die EU im Dezember 1999 zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verpflichtete, herrschen in Bezug auf die künftige Figur des politischen Westens, also des Verhältnisses zwischen den USA, der NATO und der EU, tiefe Meinungsverschiedenheiten.

Die Kernfrage: Welche Form für die zukünftige NATO?

Im Kern geht es um die Frage, ob die Rekonstruktion des politischen Westens im alten, hegemonialen Gewande mit den USA als Führungsmacht versucht werden oder ob sie eine egalitäre Form annehmen und der politische Westen künftig auf einer amerikanischen und einer gestärkten europäischen Säule gründen soll.

Obwohl Schröders Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz fast reflexartige Abwehrbewegungen in Teilen der deutschen Presselandschaft mobilisierte, stimmten selbst die kritischen Kommentatoren seiner Diagnose zu: Die NATO laufe Gefahr, überflüssig zu werden und sei „nicht mehr der prioritäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren“. Sein Verteidigungsminister kritisierte, die Konsultationen in der NATO beschränkten sich auf den Austausch vorgefertigter Statements. Selbst hohe Mitarbeiter der Allianz beklagen die Abwesenheit eines ernsthaften politischen Dialogs über die Einschätzung neuer Entwicklungen und möglicher Bedrohungen.² Schröder bekannte sich in seinem Beitrag zur transatlantischen Kooperation, aber er sprach sich für eine ganz andere NATO aus.

Die Schlüsselstelle seiner Rede war nicht diese vielzitierte Diagnose und der Verfahrensvorschlag, ein hochrangiges *Panel* unabhängiger Persönlichkeiten solle den Staats- und Regierungschefs bis Anfang 2006 Lösungsvorschläge unterbreiten. Wichtiger sind die Passagen, in denen Schröder seine Vorstellungen der zukünftigen Gestalt des politischen Westens andeutete: „Wir gestalten sie (unsere deutsche Außen- und Sicherheitspolitik) in Europa, für Europa und von Europa aus. Es ist im deutschen, aber auch im internationalen Interesse, dass die Europäische Union eine stärkere weltpolitische Verantwortung übernimmt. Der Schritt zur Schaffung eines eigenen politisch-militärischen Instrumentariums mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist daher notwendig.“ Ein starker europäischer Pfeiler solle künftig verstärkt „in loyaler, arbeitsteiliger Partnerschaft“ sicherheitspolitische Aufgaben übernehmen. Damit zielen Schröders Vorstellungen auf eine Stärkung der sicherheitspolitischen Rolle der EU als Bedingung für eine erfolgreiche Reorganisation der NATO.

Gegen diese Zielrichtung wurde von Washington und aus dem NATO-Hauptquartier postwendend Widerspruch angemeldet. Die Allianz sei richtig aufgestellt und allenfalls eine vorsichtige Reform ihrer Diskussionskultur am Platz. Das eigentliche Problem bestehe in der wachsenden Asymmetrie der militärischen Fähigkeiten zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten. Wichtiger als das Gerede über institutionelle Strukturen seien deshalb stärkere Verteidigungsanstrengungen der europäischen NATO-Mitglieder.

Ich vertrete den Standpunkt, dass nicht nur Schröders Diagnose zutrifft, sondern auch sein Lösungsvorschlag, wie immer er motiviert gewesen sein mag, in die richtige Richtung zielt. Nicht der politische Westen steht in Frage, sondern eine bestimmte Form der Organisation transatlantischer Kooperation. Die politischen Auffassungsunterschiede innerhalb der nordatlantischen Gemeinschaft können von der NATO in ihrer derzeitigen Form nicht befriedigend bearbeitet werden. Mehr noch: Die wechselseitigen Frustrationen über die Verteilung von Einfluss und Lasten im westlichen Bündnis verschärfen die politischen Konflikte und rütteln an seinen Grundlagen.

Das Festhalten am Status quo einer hegemonial strukturierten Allianz verspricht keine Besserung.

Der zwar ebenfalls nicht risikolose, aber dennoch aussichtsreichere Weg liegt in einer stärkeren Europäisierung, auch wenn dadurch die militärische Integration der NATO gelockert, sie in ihrer traditionellen Form entkernt und umgewandelt werden würde in ein stärker politisch ausgerichtetes Dach, das von einer amerikanischen und einer europäischen Säule getragen wird. Diese These geht von institutionalistischen Grundannahmen aus: Danach sind internationale Institutionen für die Kooperation auch zwischen Demokratien unabdingbar. Gleichzeitig gilt, dass die Form der Institution ihre Effizienz beeinflusst, das heißt ihre Fähigkeit, das Verhalten der Mitglieder auf die gemeinsamen Zwecke hin auszurichten. Auch zwischen Demokratien kann also die falsch gestaltete Organisation mögliche Kooperation verhindern.

Weniger überzeugend als Schröders Lösung ist sein Verfahrensvorschlag. Die Umgestaltung der NATO lässt sich, wie von ihm angeregt, nicht von oben mit Hilfe eines *Grand Design* erreichen. Sinnvoller scheint es, sich auf den sukzessiven Ausbau dieses zweiten Pfeilers zu konzentrieren und das sicherheitspolitische Profil der EU – und damit auch ihr Gewicht – durch eine praktische Politik der kleinen Schritte zu erhöhen.

Die Kritik an den ungenügenden Konsultationen innerhalb der NATO und die Forderung einer stärkeren Europäisierung sind keineswegs neu. Der Ruf nach verbindlicheren Konsultationen begleitet die NATO seit ihrem Bestehen, und das Konzept eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO wurde seit Kennedys berühmter Initiative von 1962 immer wieder ventiliert. Um zu zeigen, warum diese Ideen so schwer umzusetzen sind, und um politische Gestaltungsmöglichkeiten auszuloten, will ich in drei Schritten vorgehen. Erstens werde ich die Entwicklung der Konsultationspraxis innerhalb der NATO reflektieren und darlegen, warum der Schlüssel in der Errichtung eines europäischen Pfeilers besteht. Daran anknüpfend will ich zweitens bestehende Vorbehalte gegen eine stärkere Europäisierung diskutieren und auf dieser Grundlage drittens Verfahrensvorschläge entwickeln.

Rumsfeld 2003

„*You're thinking of Europe as Germany and France. I don't. I think that's old Europe.*“

Donald Rumsfeld,
Verteidigungsminister der USA,
am 22. Januar 2003 auf einer
Pressekonferenz seines Ministeriums
Quelle: [http://de.wikipedia.org/wiki/
Das_alte_Europa](http://de.wikipedia.org/wiki/Das_alte_Europa)

Bush jr. 2005

„*After all, Europe is America's closest ally. I said yesterday, and I want to say it again: The European project is important to our country. We want it to succeed. And in order for Europe to be a strong, viable partner, Germany must be strong and viable, as well. And in order for us to have good relations with Europe, we must have good relations with Germany. And that is why this trip is an important trip for my country and for me.*“

George W. Bush, Präsident der USA,
bei seinem Deutschland-Besuch in Mainz
am 23. Februar 2005
Quelle: [http://www.usembassy.de/
germany/bush_pressconf.html](http://www.usembassy.de/germany/bush_pressconf.html)

Konsultationen innerhalb der NATO ...

Seit der Gründung der NATO ist es umstritten, wie und über welche Gegenstände sich die Bündnismitglieder verständigen und gemeinsame Positionen anstreben sollten. Bereits die vertraglichen Bestimmungen sind widersprüchlich. Artikel 5 weist die NATO als ein klassisches Bündnis der kollektiven Verteidigung aus. Die Mitgliedsstaaten versprechen sich im Fall eines bewaffneten Angriffs gegenseitigen Beistand, der allerdings zum einen nicht spezifiziert wird, zum anderen nur dann erfolgen soll, wenn sich dieser Angriff gegen Ziele innerhalb eines genau definierten Raumes richtet. Die Artikel 2 und 4 deuten dagegen eher auf eine tiefere, politische Union hin. In Artikel 4 sichern sich die Parteien zu, einander zu konsultieren, „wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebietes, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.“ Der Artikel 2 formuliert mit dem Voratz, die freien Einrichtungen der Mitgliedsstaaten zu festigen, ein Bekenntnis zur Demokratie und fasst ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit ins Auge.

Während der Artikel 5 auf die USA zurückgeht, tragen die Artikel 2 und 4 die Handschrift Kanadas. Die unterschiedlichen Vorstellungen über die institutionelle Gestalt der zu schaffenden Allianz ergaben sich aus den Erwartungen und Befürchtungen der Mitglieder. Aus Sicht der USA stand die Mobilisierung und Koordinierung der europäischen Verteidigungspotenziale im Zentrum. Daneben wollte insbesondere der amerikanische Kongress bindende Verpflichtungen weitestgehend vermeiden und die eigene Handlungsfreiheit bewahren. Aufgrund der leidvollen Erfahrung, von Bündnispartnern in Kriege verwickelt zu werden, obwohl oder gerade weil die Partner ihre Außenpolitiken nicht koordiniert hatten, strebte Kanada dagegen eine möglichst intensive Konsultation und Zusammenarbeit im Rahmen der NATO an, auch wenn dadurch die Autonomie der Mitglieder eingeschränkt werden sollte.

In der Praxis setzte sich zunächst die amerikanische Konzeption durch. Erst mit dem Korea-Krieg bildete sich die integrierte mi-

litärische Struktur heraus und das lockere Bündnis verwandelte sich in die *entangling alliance*³ – das seine Mitglieder verstrickende Bündnis. In Reaktion auf die Suez-Krise 1956 und frühere Konflikte über die auseinander laufenden Interessen der Mitglieder *out-of-area* entwickelten sich weitgesteckte Erwartungen an die wechselseitige Bereitschaft zu Konsultationen. Ein 1956 eingesetztes *Panel* hochrangiger Persönlichkeiten knüpfte an die Vision der NATO als „dauerhafter Assoziation freier Völker“ an und empfahl den Ausbau des Konsultationsprozesses innerhalb der Allianz. Ihre Mitglieder sollten bereits vor der Formulierung fester nationaler Positionen mit dem Ziel in Konsultationen eintreten, gemeinsame Positionen zu finden.⁴ Damit wird deutlich, dass die Bedeutung des Begriffs Konsultationen weit über den bloßen Austausch von Informationen hinausgeht. Er bedeutet, dass sich die Partner frühzeitig absprechen, die Sichtweisen der anderen ernst nehmen und gemeinsame Positionen entwickeln. Mit der Pflicht zur Konsultation verbindet sich die Erwartung gemeinsamen Handelns.

... über den Ost-West-Konflikt

In der Formulierung einer gemeinsamen Strategie und Politik gegenüber der Sowjetunion näherte sich die Praxis der Konsultationen diesem Ideal weitgehend an. Es entwickelte sich innerhalb der NATO in Bezug auf die Bedrohung durch die Sowjet-



Andere Zeiten: Außenminister Ernest Bevin unterzeichnet 1947 den NATO-Vertrag für Großbritannien. www.nato.int

union ein ständiger und frühzeitiger Austausch politischer Informationen und Sichtweisen ebenso wie sensibler Rüstungsdaten im Rahmen der *Annual Reviews*. Die NATO-Staaten stellten die strategischen Positionen der anderen in Rechnung, und die Entscheidungen reflektierten in der Regel die Interessen aller Betroffenen.

Begünstigt wurde die Herausbildung einer umfassenden Konsultationskultur und darauf aufbauend die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln durch die zunehmend multilaterale Form der NATO. Die Normen, Erwartungen und Regeln betonten die gleichen Rechte und Pflichten der Staaten. Die Bedrohung wurde als gemeinsame Bedrohung definiert. Sicherheit galt als unteilbares Gut. Die hoch integrierte und autonomie-einschränkende NATO-Verteidigungsstruktur schlug sich in rhetorischen Floskeln nieder, z. B. hieß es, dass ein Angriff auf einen als ein Angriff auf alle bewertet werde und alle würden dem einen zu Hilfe

eilen. Als wichtigster Ausdruck der multilateralen Form galten das Konsensprinzip sowie die Schaffung politischer Bürokratien mit einem Generalsekretär, der für die Suche nach gemeinsamen Lösungen verantwortlich zeichnet. Indem die NATO die Form eines Bündnisses von 16 weitgehend gleichgestellten Mitgliedern annahm, wurden Einfluss und Macht zumindest ansatzweise entkoppelt. Die Folge: Die ökonomisch und militärisch überragende Machtposition der USA schlug sich nicht in einer entsprechenden politischen Dominanz innerhalb der Allianz nieder. Stattdessen stellten verschiedene Studien einen überraschend großen Einfluss kleinerer Mitgliedsländer auf die Supermacht fest und sahen viele europäische NATO-Befürworter in ihrer Konsultationskultur den entscheidenden Wert der Allianz.

Sicherlich blieben der Multilateralismus gebrochen und die USA Führungsmacht der Allianz. Das multilaterale Prinzip wurde relativiert zum einen durch informelle Steuerungsgruppen sowie die *special relationships*, die die USA mit einzelnen NATO-Staaten pflegten, zum anderen durch die herausgehobene Stellung des wichtigsten Kommandeurs in Westeuropa, der in Personalunion sowohl als Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte Europa (SACEUR) dem Nordatlantikat wie als Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte in Europa dem amerikanischen Präsidenten gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Dennoch überrascht, wie weit auch die USA die Herausbildung des multilateralen Prinzips innerhalb der NATO mittrugen, obwohl ihre herausgehobene machtpolitische Stellung eine Präferenz für bilaterale Absprachen erwarten ließ. So lehnte Washington etwa Ende der 1950er Jahre einen Vorstoß De Gaulles, innerhalb der NATO ein Direktorium der drei großen Mitglieder einzurichten, mit dem Argument ab, Derartiges verstieße gegen die Natur der NATO.⁵

... über *out-of-area*-Fragen

In Bezug auf *out-of-area* Fragen zeigte sich dagegen ein anderes Bild. Hier waren die USA – ebenso wie übrigens die europäischen Staaten – auch dann nicht bereit, ihre

Handlungsfreiheit durch Konsultationen mit ihren Partnern einzuschränken, wenn die nationale Politik das Bündnis belastete. Die amerikanische Intervention in Vietnam wurde beispielsweise nur am Rande im Bündnis beraten. Stattdessen suchten die USA auf bilateraler Basis um Unterstützung bei ihren Bündnispartnern nach. Im Gegenzug zeigten sich die NATO-Mitglieder sehr zugeknöpft, wenn ein Partner die Unterstützung des Bündnisses für seine Interessen *out-of-area* anfragte.

Warum also trugen die USA innerhalb der NATO in Bezug auf die kollektive Verteidigung die Herausbildung multilateraler Prinzipien mit, obwohl dadurch ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt wurde, während sie in Bezug auf *out-of-area*-Fragen auf bilateralen Absprachen und ad hoc-Arrangements bestanden, obgleich die vertraglichen Bestimmungen auch für diese Fragen enge Konsultationen vorsahen? Die Auflösung dieses Rätsels schärft auch den Blick für die Zukunft der Allianz.

Das unterschiedliche Verhalten der USA legt den Schluss nahe, dass die spezifische Form der NATO als kollektive Verteidigungsorganisation nicht nur dem demokratischen Wertekanon ihrer Mitglieder entsprang, sondern ebenso der gemeinsamen Bedrohung wie der Überzeugung amerikanischer Regierungen geschuldet und auf die Mithilfe und die Ressourcen der einzelnen europäischen Verbündeten angewiesen war.

Nach diesem Argument waren die Beiträge der Europäer, die entweder geographisch interessante Territorien wie Island oder Portugal mit den Azoren oder umfangreiche militärische Fähigkeiten wie die Bundesrepublik einbrachten, zur kollektiven Verteidigung tatsächlich unverzichtbar. Einer weiteren Variante zufolge gab es keine objektiven Notwendigkeiten, sondern waren die amerikanischen Nachkriegsentwürfe nur von der Vorstellung geprägt, die USA sollten starke Partner haben, um sich selbst zu entlasten und die Risiken der Konfrontation zu minimieren.⁶ Letztlich kommen beide Argumente zur selben Konsequenz: Danach erklärt sich die amerikanische Bereitschaft zum Multilateralismus auch mit der Überzeugung, bei der Abwehr der sowjetischen Bedrohung auf die Unterstützung der Bündnispartner angewiesen zu sein. Zur Durchsetzung eigener Interessen *out-of-area* war hingegen die Mitwirkung

Aus dem NATO-Vertrag

Artikel 2

Die Parteien werden zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beitragen, indem sie ihre freien Einrichtungen festigen, ein besseres Verständnis für die Grundsätze herbeiführen, auf denen diese Einrichtungen beruhen, und indem sie die Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen fördern. Sie werden bestrebt sein, Gegensätze in ihrer internationalen Wirtschaftspolitik zu beseitigen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen einzelnen oder allen Parteien zu fördern.

Artikel 4

Die Parteien werden einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.

Artikel 5

Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten. Vor jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

Quelle:

<http://www.nato.int/docu/other/de/treaty-de.htm>

aller Partner weniger wichtig und wäre ein multilateraler Ansatz eher nachteilig.

Der Zusammenhang zwischen den macht- und geopolitischen Rahmenbedingungen, der Form und der Leistung der NATO nach Artikel 5 lässt sich danach wie in der Graphik unten auf dieser Seite darstellen.

Die Veränderung der Konsultationspraxis nach 1990

In dem Maße, in dem sich die NATO nach Ende des Ost-West-Konflikts zugleich ‚entgrenzte‘ und in ihren Funktionen ausdifferenzierte, wurde die Konsultationspraxis erneut zum Problem. Dieser Prozess verlief etappenweise. Mit dem 1991 verabschiedeten ‚Neuen Strategischen Konzept‘ übernahm die NATO neben der kollektiven Verteidigung auch die Aufgaben der Friedenssicherung und des Konfliktmanagements. Mit der ‚Partnerschaft für den Frieden‘ und dem Mittelmeer-Programm zeichnete sich ein neuer Aktionsradius ab. Die Kompromissformeln des in Washington 1999 verabschiedeten Strategischen Konzepts nannten als geographischen Geltungsbereich der NATO den Euro-Atlantischen Raum, dessen Grenzen jedoch nicht definiert und mit dem Hinweis weiter verwischt wurden, dass die Sicherheit des Bündnisses durch Entwicklungen in fernen Regionen betroffen sein könnte. Gleichzei-

tig wurde das Portfolio auf die Non-Proliferation und die Terrorismusbekämpfung ausgeweitet. Nach dem 11. September 2001 fielen die letzten Schranken. Bereits auf dem Ministertreffen in Reykjavik im Mai 2002 beschlossen die Alliierten „to carry out the full range of (...) missions, (...) to field forces wherever they are needed.“⁷ Auf dem Gipfel in Prag im November 2002 wurden die geographischen Begrenzungen endgültig fallen gelassen und der Kampf gegen den Terrorismus sowie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu Hauptaufgaben der Allianz erhoben.

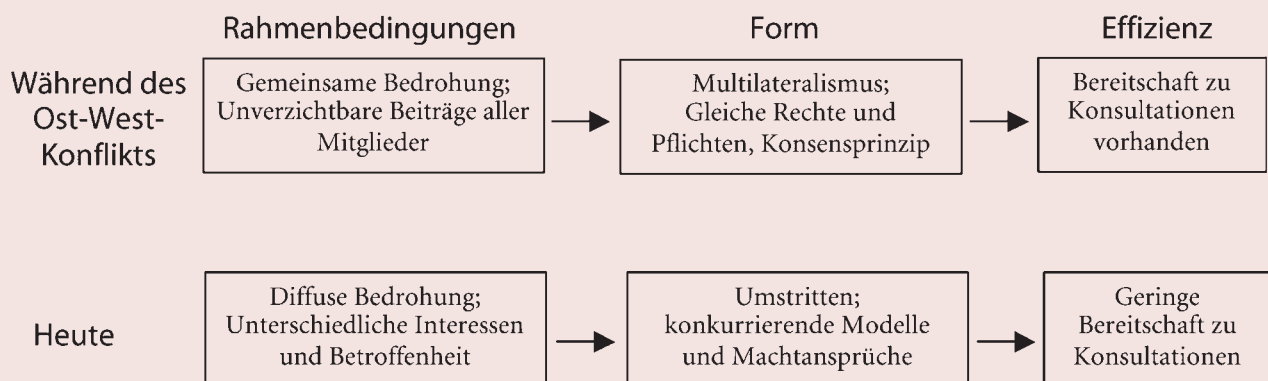
Dennoch sollte sich am Charakter der NATO als dem zentralen sicherheitspolitischen Handlungsrahmen der transatlantischen Gemeinschaft nichts ändern. Eine viel zitierte Formulierung des Strategischen Konzepts lautet: „NATO remains the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members (...)“⁸

Derartige rhetorische Formeln wurden von den „Atlantikern“ in Nordamerika und Europa begierig konsumiert. Sie schufen die Grundlage für die Erwartung, die traditionelle multilaterale Form der NATO als einer Konsultations- und Konsensmaschine ließe sich umstandslos aus den funktionalen und territorialen Bindungen des Ost-West-Kontexts auf die ganze Welt und unterschiedlichste Funktionen übertragen. Diese Vorstellung liegt etwa Tony Blairs These zugrunde, eine unipolare Welt mit der

transatlantischen Gemeinschaft im Zentrum sei einer multipolaren Ordnung vorzuziehen. Sie findet sich ebenso bei amerikanischen Atlantikern. Der frühere Sonderbotschafter des ersten Präsidenten Bush, Robert Blackwill, forderte, die NATO müsse ihre Streitkräfte weltweit zur Verteidigung westlicher Interessen und westlicher Werte zur Verfügung stellen.⁹ Senator Lugar, der als einer der ersten neue Betätigungsfelder für die Allianz *out-of-area* einklagte, setzte nach dem 11. September 2001 auf eine „neue transatlantische Partnerschaft, die eine zentrale Säule in dem Krieg gegen den Terrorismus bildet (...)“¹⁰ Und Ronald Asmus empfahl als neue gemeinsame Aufgabe der NATO die Demokratisierung des *Greater Middle East*.¹¹

Dennoch zeigte sich schnell, dass die traditionelle Form der NATO ohne die Klammer des Ost-West-Konflikts und vor dem Hintergrund einer sich im Laufe der 1990er Jahre ihrer Stärke immer bewusster werdenden Führungsmacht die Konsultations- und Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder immer weniger gewährleisten konnte. Der Kosovo-Krieg markierte den Höhe- und Wendepunkt des traditionellen Modells. In den USA überzog danach die Kritik, die Europäer hätten die USA mit Hilfe der *entangling alliance* in einen Konflikt verwickelt, der primär europäische und nur am Rande amerikanische Interessen tangierte. Zudem hätten sie zu den militärischen Operationen wenig beitragen können, dafür aber mit ihrer Einflussnahme auf die

Form und Leistungsvermögen der NATO – damals und heute



operative Kriegsführung den Erfolg aufs Spiel gesetzt. Der seitdem nicht mehr verstummende Generalvorwurf lautet, eine Reihe europäischer Staaten nutzten das von den USA produzierte öffentliche Gut Sicherheit schamlos aus und kritisierten zudem noch die Führungsmacht von einem idealistischen Standpunkt aus. Dabei werde die Wirkung des amerikanischen Schutzmantels mit der eines vermeintlich zivilisatorischen Fortschritts verwechselt.¹²

Umgekehrt registrierten viele europäische Beobachter schwindenden eigenen Einfluss angesichts der Dominanz der USA. Die von den USA eingeforderte Allianzdisziplin hätte etwa die Entscheidungsfreiheit der neu ins Amt gewählten rot-grünen Bundesregierung eingeengt; und die konkrete Führung des Luftkrieges sei letztlich über die nationalen Kommandostränge der USA festgelegt worden.

Die NATO heute – ein Prokrustesbett oder ein „Allianzbaukasten“ für die USA?

Nach dem 11. September 2001 entzogen Verteidigungsminister Rumsfeld und sein Stellvertreter Wolfowitz mit der Devise, in Zukunft bestimme die Mission die Koalition, der Vision der Atlantiker endgültig den Boden. Zum einen signalisiert diese These, dass die USA sich nicht mehr auf die NATO als Bündnis gleichgesinnter Staaten stützen, sondern denjenigen Mitspracherechte einräumen, die für sie wichtige Ressourcen anbieten können. Zum anderen wird die NATO selbst zu einem Baukasten, aus dem sich die USA „Koalitionen der Willigen“ zusammensetzen können. Die Botschaft ist klar. Angesichts der wahrgenommenen Machtfülle der USA sowie der geringen Leistungsfähigkeit und Bedeutung ihrer europäischen Verbündeten in den Krisenregionen, die die USA zunehmend interessieren, wird die multilaterale Institution NATO von den USA als ein Prokrustesbett empfunden. Sie befördert amerikanische Interessen nicht mehr. In dem Maß, in dem sie den Europäern Einflusskanäle öffnet, behindert sie die amerikanische Bewegungsfreiheit. Die europäische Entrüstung darüber ist verständlich, übersieht aber zwei Tatbestände.

Erstens sind die USA die einzige globale Macht und sie unterhalten als solche neben dem transatlantischen Verhältnis weitere strategische und privilegierte Partnerschaften mit anderen Ländern und Regionen. Die Beziehung zu Japan – „the world’s most important bilateral relationship“ – ist nur ein Beispiel. Die USA tragen als einzige Supermacht in einer Reihe von Konfliktzonen Verantwortung, die die europäischen Staaten als regionale Mächte nur als außenstehende Beobachter kennen. Warum also sollten die USA den Europäern Mitsprache darüber einräumen, wie den nordkoreanischen nuklearen Ambitionen am besten zu begegnen sei, wie sich der indisch-pakistanische Konflikt entschärfen ließe oder welche Optionen sich in der Auseinandersetzung zwischen China und Taiwan böten? Allein schon diese geopolitischen Unterschiede lassen die Vorstellung, die NATO solle der zentrale Ort für die sicherheitspolitische Konsultation und Zusammenarbeit der westlichen Demokratien bleiben, illusionär erscheinen.

Zweitens akzeptieren viele Europäer zumindest im Grundsatz, dass die Konsultationsrechte davon abhängen, was die prospektiven Partner einbringen können, wie Schröders Formel, aus der Mitverantwortung folge auch Mitsprache, andeutet. Über die Bewertung der europäischen Beiträge zur globalen Ordnungspolitik klaffen die Vorstellungen allerdings weit auseinander. Schröder verwies in seiner Münchener Rede auf die 7000 Soldaten, die Deutschland im Rahmen friedenssichernder Operationen im Ausland einsetzt. Vor dem Hintergrund der deutschen Tradition mag das beachtlich sein. Aus amerikanischer Perspektive ist das herzlich wenig. Das Argument, globale Ordnungspolitik könne sich nicht allein auf militärische Macht stützen, sondern hänge ebenso von wirtschaftlichen Angeboten, Legitimität und anderen Dimensionen weicher Macht ab, bei denen die europäischen Staaten mehr zu bieten hätten, ist richtig. Es wiegt im Dialog mit der gegenwärtigen amerikanischen Regierung jedoch zugegebenermaßen nicht sehr schwer. Nicht nur die derzeitige, sondern auch eine von den Demokraten gestellte US-Regierung würde den Verweis auf die weichen Machtressourcen der Europäer kaum vorbehaltlos als Gutschein für Mitsprache über weltpolitische Fragen akzeptieren.

Ein starker europäischer Pfeiler

„Die Nato hat zwar durch die Aufnahme neuer Mitglieder ihre fortdauernde Anziehungskraft bewiesen. Und sie unterstreicht durch ihre Präsenz in Afghanistan, wie hilfreich ihre militärische Organisation auch in entfernten Krisen sein kann.

Sie ist jedoch nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren. Dasselbe gilt für den Dialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, der in seiner heutigen Form weder dem wachsenden Gewicht der Union noch den neuen Anforderungen transatlantischer Zusammenarbeit entspricht.

[...] Ein starker europäischer Pfeiler garantiert Europas loyale arbeitsteilige Partnerschaft im transatlantischen Bündnis. Diese liegt auch im wohlverstandenen strategischen Interesse der USA.“

Bundeskanzler Gerhard Schröder
in seiner Rede
auf der Münchener Sicherheitskonferenz
am 12. Februar 2005

Europas Schwäche – die Vielstimmigkeit

Das Problem liegt in der nationalen Fragmentierung und der Zersplitterung der europäischen Machtressourcen. Individuell sind die EU-Mitglieder allesamt zu schwach, um mit der Übernahme von Verantwortung auch Mitsprache in Washington zu erkaufen. Dies gelänge allenfalls im europäischen Verbund. Die Fragmentierung der europäischen Streitkräfte und Rüstungsmärkte und folglich die geringe Effizienz der europäischen Rüstungsaufwendungen ist vielfach und lautstark beklagt worden. Aber auch die im Sinne einer Friedenspolitik sehr viel wichtigeren Instrumente der wirtschaftlichen Hilfe, der Krisenprävention und der kulturellen Zusammenarbeit sind trotz des beachtlichen Standes der europäischen Integration nicht hinreichend gebündelt. Vor allem gilt dies für die Ressource politische Legitimität, die in den USA gerade im Hinblick auf den Einsatz des Militärs durchaus zählt. Die amerikanische Öffentlichkeit befürwortet militärische Interventionen am ehesten dann, wenn die Regierung die Unterstützung anderer, vorzugsweise verbündeter Demokratien, vorweisen kann. Solange die europäischen Staaten individuell darüber entscheiden, ob sie einer amerikanischen Intervention durch ihre Unterstützung Legitimität verleihen, berauben sie sich der Möglichkeit, mit dem kollektiven Einsatz dieser wichtigen Dimension weicher Macht nachhaltigen Einfluss auf amerikanische Außenpolitik nehmen zu können. Im Rahmen der NATO verschärft sich das Problem der Fragmentierung europäischer Macht, weil hier Europa nicht vorkommt und bisher aufgrund der traditionellen Form der Allianz als Bündnis gleicher und weitgehend gleichberechtigter Staaten auch gar nicht vorkommen kann.

Umgekehrt müssen sich die Europäer fragen, ob sie unter den gegenwärtigen Bedingungen daran interessiert sein können, dass die NATO in ihrer traditionellen Form zum vorrangigen Ort sicherheitspolitischer Zusammenarbeit ihrer Mitglieder wird. Solange sie individuell auftreten und wenig einbringen können, laufen sie Gefahr, von den USA in die Pflicht genommen und gleichzeitig marginalisiert zu werden. Das klassi-

sche Risiko, durch die Mitgliedschaft in der Allianz ungewollt in Kriege verwickelt zu werden, muss aus europäischer Sicht unter den gegenwärtigen Bedingungen sehr viel höher bewertet werden als vor 1990.¹³ Selbst in Großbritannien, dem militärisch leistungsfähigsten und aufgrund der bilateralen Sonderbeziehung in Washington einflussreichsten europäischen Land, wird kontrovers diskutiert, ob und wie viel Mitsprachemöglichkeiten Tony Blairs Strategie der Anlehnung an die USA den Briten in der Irak-Krise tatsächlich eröffnet hat.

Kurzum: unter den veränderten Voraussetzungen – einer Entkopplung der Bedrohungswahrnehmungen und einer zumindest in der amerikanischen Wahrnehmung dramatisch akzentuierten Machtasymmetrie zwischen den USA und Europa – ist die NATO in ihrer traditionellen multilateralen Form nicht geeignet, die Konsultationsbereitschaft zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten zu fördern.

Wenn also die Form der NATO ihre Effizienz gefährdet, wie könnte diese verändert werden, um die Bereitschaft beider Seiten zu Konsultationen zu erhöhen? Amerikanische Vorschläge zeichnen sich in der Regel durch den Versuch aus, die Form der NATO an die gestiegene amerikanische Machtfülle anzupassen. Einer davon setzt auf die Einführung von Mehrheitsabstimmungen.¹⁴ Dieser Vorschlag ist zwar gut gemeint, aber dennoch problematisch. Abstimmungen über sicherheitspolitische Fragen würden die Akzeptanz der NATO in den unterliegenden Staaten zerstören. Und die bloße Androhung von Mehrheitsabstimmungen im Sinne eines Disziplinierungsinstruments ist überflüssig. Die NATO verfügt bereits heute über Möglichkeiten, die Legitimität und Effizienz verbinden. Dazu gehört die Option, abweichende Meinungen in Fußnoten durch die *silent procedure* kundzutun, bei der Konsens dann nicht über explizite Zustimmung, sondern unterlassenen Widerspruch festgestellt wird. Eine andere Möglichkeit ist das *opting-out*. Diese Verfahren erlaubten es etwa Griechenland, den Kosovo-Krieg trotz massiver innenpolitischer Widerstände politisch mitzutragen. Weil Mehrheitsabstimmungen gegen die USA nicht denkbar sind, zielt dieser amerikanische Vorstoß zudem darauf ab, kleinere Mitgliedstaaten zu disziplinieren

und so den Wert der NATO als machtpolitisches Instrument der USA zu erhöhen.

Ein zweiter Vorschlag lässt alle „multilateralen Sentimentalitäten“ fahren und formuliert die Logik Rumsfelds offen zu einer machtpolitischen Strategie aus. Danach sollten die USA den NATO-Rat systematisch umgehen können. Falls sie keinen Konsens für ihre Politik finden, sollten sie fallweise nur mit denjenigen Mitgliedern kooperieren, die ihre Positionen mittragen.¹⁵ Dieser Vorschlag setzt darauf, dass die europäischen NATO-Mitglieder die Aufhebung des multilateralen Prinzips gleicher Rechte und die eigene Relegation auf den Status bloßer Objekte amerikanischer machtpolitischer Kalkulation aus Mangel an Alternativen akzeptieren. Auch wenn dieses Szenario nicht unplausibel ist, ist eher damit zu rechnen, dass die Umsetzung dieses Vorschlags mittelfristig die Fundamente der NATO zerstören würde.

In die richtige Richtung weisen Vorschläge, die auf eine stärkere Europäisierung setzen. Wenn die Diagnose zutrifft, der zufolge die traditionelle Form der NATO den machtpolitischen Realitäten nicht mehr entspricht, bestünde ein Lösungsweg darin, ihre Form durch die Bildung eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO zu verändern.

USA, NATO und EU: Eine vertrackte Beziehung

Eine solche Lösung ist freilich leichter benannt als umgesetzt. Mit dem wahrscheinlichen Scheitern der EU-Verfassung wird sie nicht einfacher. In der abstrakten Zielsetzung, Europa und europäische Fähigkeiten auszubauen, um so auch die transatlantische Gemeinschaft zu stärken, finden selbst so unterschiedliche Orientierungen wie die von Jacques Chirac, Tony Blair und George Bush zusammen. Sobald es jedoch darum geht, konkrete Schritte auf dieses Ziel hin zu tun, sind die Gemeinsamkeiten schnell erschöpft und öffnen sich tiefe Gräben des Misstrauens. Um zu erklären, warum derartige Initiativen immer wieder stecken bleiben und wie sie sich heute am ehesten auf den Weg bringen ließen, will ich versuchen, in einem kurzen Rückblick auf die Entstehungsphase europäischer Außenpolitik

die unterschiedlichen Interessen und Widerstände auszuleuchten, die sich mit einem sicherheitspolitisch gestärkten Europa verbinden.

Bis in die 1970er Jahre hinein konnten zwischen EG und NATO keine Reibungsverluste entstehen, weil die EG auf die wirtschaftliche Integration beschränkt blieb. Erst mit der Einrichtung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) wurde Westeuropa zumindest perspektivisch als eigenständiger außenpolitischer Akteur denkbar. Zumindest formulierten die Europäer in dem Kopenhagener Bericht von 1973 den Anspruch, einen „Platz in der Weltpolitik als eigenständiges Ganzes einzunehmen.“ Um diesem Ziel näher kommen zu können, verpflichteten sich die EG-Mitglieder im Rahmen der EPZ zu Konsultationen über alle wichtigen Fragen der Außenpolitik, die stattfinden sollten, bevor ein Land seine Linie festlegt.

Obwohl der außenpolitische Akteur EG damals vor allem in den Köpfen seiner Protagonisten existierte, traten die möglichen Rückwirkungen für das transatlantische Verhältnis schon kurz nach der Gründung der EPZ zutage. Der Anlass: Während die USA im Yom-Kippur Krieg 1973 Israel vorbehaltlos unterstützten, verweigerten EG-Mitglieder Überflugrechte für Transportmaschinen des US-Militärs auf dem Weg nach Israel und die Bundesrepublik lehnte die Verschiffung amerikanischen Kriegsmaterials von deutschen Häfen aus ab. Die Forderung Washingtons nach Solidarität beantworteten die Europäer mit dem Verweis darauf, dass der Nahe Osten außerhalb des NATO Einzugsbereichs liege. Stattdessen signalisierten sie mit dem Euro-Arabischen Dialog, dass sie im Rahmen der EPZ eine gemeinsame Position erarbeiten und verteidigen könnten, die konträr zur amerikanischen läge.

Die Differenzen zwischen Europa und den USA erreichen im Januar 2003 ihren Höhepunkt: Drei Tage nach den Äußerungen des US-Verteidigungsministers Rumsfeld über „das alte Europa“ blockieren deutsche Gegner des Irak-Krieges die NATO-Basis in Geilenkirchen und fordern die Soldaten auf, einen Einsatz zu verweigern.

Bild: www.picture-alliance.com



Anmerkungen

- 1 Vgl. Mohammed Ayoob/Matthew Zierler, The Unipolar Concert. The North-South Divide Trumps Transatlantic Differences, in: World Policy Journal, Jg. 22, Frühjahr 2005, S. 31-42
- 2 Michael Rühle, Die NATO politischer machen, in: FAZ, 8.6.2005
- 3 So der Titel des Standardwerkes von Robert Osgood, NATO: The Entangling Alliance, Chicago 1966
- 4 Vgl. <http://www.nato.int/docu/basicxt/bt-a3.htm>
- 5 Lawrence S. Kaplan, NATO Divided, NATO United. The Evolution of an Alliance, Westpoint 2004, S. 31
- 6 Steve Weber, Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO, in: International Organization, Jg. 64, Nr. 3, 1992, S. 633-680
- 7 Communique, NATO Ministerial, May 14, 2002
- 8 The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, NATO Press Release NAC-S (99) 65, 24.4.1999
- 9 Robert Blackwill, Führung aus der ersten Reihe, in: FAZ, 27.11.1999.
- 10 Richard G. Lugar, Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism, in: The Washington Quarterly, Jg. 25, Nr. 3 (Sommer 2002), S. 7-13, S.8

Fortsetzung auf Seite 11

Der amerikanische Außenminister Henry Kissinger, der noch zu Beginn des Jahres ein außenpolitisch geeintes und aktiveres Europa in der Erwartung begrüßt hatte, es werde ein starker Partner der USA sein, kam nach dieser Erfahrung zu der Einschätzung, dieses Europa könnte statt zum Partner auch zum Konkurrenten der USA mutieren. Entsprechend restriktiver formulierte er die Bedingungen,

unter denen die USA die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik mittragen würden: Die EPZ müsse für amerikanischen Einfluss offen bleiben. Es dürfe keinen europäischen *Caucus* geben, also keinen Mechanismus für europäische Vorabsprachen innerhalb der NATO. Ferner sei der NATO Priorität einzuräumen. Insbesondere bestand er darauf, dass die Europäer ihre regionalen Interessen den globalen Verantwortlichkeiten der USA unterordnen.

1973 blieb eine Kontroverse aus, da trotz erheblicher Vorbehalte gegen Kissingers Bedingungen insbesondere aus Paris niemand ernsthaft die Vormachtstellung der USA in Frage stellen wollte. Stattdessen ließen sich die Europäer auf eine Reihe von amerikanischen Vorgaben ein. Die so genannte Gymnich-Formel, mit der beide Seiten den möglichen Konflikt beilegte, sah zum einen die fallweise und frühzeitige Unterrichtung der USA durch die EG-Präsidenschaft vor. Zum anderen legte diese Formel fest, dass jedes EG-Mitglied die Freiheit behält, alle Fragen auch bilateral mit den USA zu konsultieren. Damit wurde der Anspruch der Europäischen Politischen Zusammenarbeit als vorrangiger Ort der sicherheitspolitischen Konsultation und Zusammenarbeit ihrer Mitglieder unterlaufen und blieb die Frage offen, ob die NATO oder die EG/EU für die westeuropäischen Länder die zentrale sicherheitspolitische Institution darstellt.



Beim Deutschland-Besuch von Präsident George W. Bush schlagen er und Bundeskanzler Gerhard Schröder „ein neues Kapitel der transatlantischen Beziehungen“ auf. Doch darüber, wie dieses aussehen soll, wurde noch keine Einigung erzielt. Bild: www.picture-alliance.com

Diese Episode wirft ein Schlaglicht auf den inneren Zusammenhang des transatlantischen Verhältnisses und die Motive der Beteiligten. Erstens macht sie ein grundsätzliches Dilemma amerikanischer Europapolitik deutlich. Auf der einen Seite versprachen sich die USA von einem außen- und sicherheitspolitisch starken und geeinten Europa Entlastung. Auf der anderen Seite befürchteten sie, dieses Europa könnte sich statt zu einem Partner zu einem Konkurrenten der USA entwickeln. Repräsentanten eines liberalen internationalistischen Flügels sowie Vertreter politischer Positionen, die eine globale Führungsrolle der USA ablehnen, bewerten in der Regel die Chancen einer erfolgreichen Europäisierung höher als die Gefahr einer Konkurrenz. Dagegen schätzen diejenigen, die der Tradition des politischen Realismus nahe stehen, die Chancen einer erfolgreichen Europäisierung geringer ein und dramatisieren ihre Gefahren. Dabei unterscheiden sich auch die Realisten untereinander in ihrer Einschätzung. Die einen malen das Bild des politischen Westens als hegemoniales Projekt. Danach schützt der Mantel der „unverzichtbaren Supermacht“ bis heute die europäische Integration gegen äußere Bedrohungen und ihre inneren Widersprüche.¹⁶ Den anderen geht es um den Erhalt der herausgehobenen amerikanischen Machtposition. Sie sehen in der EU unweigerlich einen Konkurrenten um die weltpolitische Macht heranwachsen, und plädieren offen dafür, dass die USA den mit

der EU-Verfassung vorgesehenen weiteren Integrationsschritt verhindern.¹⁷

In Bezug auf einige Kernforderungen weist die Europapolitik amerikanischer Regierungen seit 1973 erstaunliche Konstanz auf. Dies betrifft beispielsweise die Forderung, dass die Europäer auf eigene militärische Planungs- und Führungsfähigkeiten verzichten und die NATO die vorrangige Organisation bleibt. So knüpfte Bush junior sein Einverständnis zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an die Erwartung „that should all NATO not wish to go on a mission, that would then serve as a catalyst for the (EU) defense forces moving on their own“.¹⁸ Daneben schwanken amerikanische Entscheidungsträger aber zwischen beiden Polen, je nachdem wie sie die Stärke und unilateralen Gestaltungsmöglichkeiten der USA einschätzen und wie sie die Gefahr beurteilen, dass sich Europa zu einem Konkurrenten entwickeln könnte. Vor dem Hintergrund des andauernden Aufstandes im Irak und angesichts des Scheiterns der EU-Verfassung fürchtet selbst die gegenwärtige Bush-Administration eine dauerhafte Schwächung Europas mehr als seine Erstarbung. Folglich würde sie Initiativen mit dem Ziel einer außenpolitischen Stärkung Europas derzeit nicht behindern.

Zweitens unterstreicht die Episode des Jahres 1973, dass auch eine Reihe von europäischen Staaten aus einem ganzen Bündel von Gründen einer eigenständigeren

außen- und sicherheitspolitischen Rolle der EU skeptisch gegenüber stehen. Zum einen verbirgt sich dahinter die Erwartung, mit Hilfe von Sonderbeziehungen zu den USA außenpolitische Flexibilität bewahren und das eigene Gewicht erhöhen zu können. Diese Brückenfunktion erlaube es etwa Großbritannien „to punch beyond its own weight“. In Osteuropa bestimmen daneben die Sorge vor restaurativen Entwicklungen in Russland und die Überzeugung das Handeln, nur die USA könnten eine glaubwürdige Rückversicherung anbieten. Schließlich fragen gerade die kleineren, souveränitätsbewussten Staaten, wie denn die EU intern organisiert sein müsste, um außenpolitisch aktiver und unabhängiger von den USA auftreten zu können: durch eine weitgehende Integration der Außen- und Sicherheitspolitik? Durch die Herausbildung von Kerngruppen oder eines Direktoriums der drei großen EU-Staaten, womöglich gar eines deutsch-französischen Tandems innerhalb einer weiterhin intergouvernemental orientierten Struktur? Angesichts dieser gleichermaßen wenig überzeugenden Möglichkeiten erscheint vielen kleineren EU-Staaten die Führung durch die ferne Hegemonialmacht selbst dann noch attraktiver, wenn die amerikanische Außenpolitik zu unilateralen „Ausschlägen“ neigt.

Aber auch diese Vorbehalte sprechen derzeit nicht gegen weitere Schritte zur Stärkung der europäischen Sicherheitspolitik. Wenn der britische Einfluss in Washington nicht zuletzt auf Londons Gewicht in Europa beruht, müsste auch eine Labour-Regierung an einer außenpolitisch handlungsfähigen EU interessiert sein. Darüber hinaus ist abzusehen, dass die offenbar längerfristige Verwicklung der USA in den Irak sowie die geographischen Schwerpunktsetzungen im Krieg gegen den Terror nicht ohne Rückwirkungen auf das amerikanische Engagement in Europa bleiben. Die Verantwortung für die Friedenssicherung in Bosnien ist bereits auf die EU übergegangen. Ein amerikanischer Rückzug aus dem Kosovo wird folgen. Die Erwartung, die USA könnten weiterhin als wohlwollender Hegemon Europas Probleme lösen, dürfte auch in den Hauptstädten des neuen Europa zunehmend in Frage gestellt werden.

All dies bedeutet nicht, dass die Vorbehalte diesseits und jenseits des Atlantiks gegen eine autonome, von den USA unabhängige

außenpolitische Rolle Europas überwunden wären. Es bedeutet lediglich, dass sich trotz des vorläufigen Scheiterns der EU-Verfassung Möglichkeiten für europäische außen- und sicherheitspolitische Initiativen bieten.

Wie weiter: Handlungsempfehlungen

Aufgrund der weiter bestehenden politischen Bedenken und der machtpolitischen Vorbehalte gegen eine autonome europäische Sicherheitspolitik, die die Führungsrolle der USA in Frage stellen würde, ist die Zeit für ein *Grand Design* zur Umgestaltung der NATO in Richtung auf eine Zwei-Pfeiler-Struktur noch nicht reif. Weder würde ein derartiger Vorschlag in den USA auf Unterstützung stoßen, noch wäre er derzeit in Europa konsensfähig. Folglich wird Schröders Vorschlag, ein *Panel* hochrangiger Experten mit der Erarbeitung eines Reformvorschlages zu betrauen, nicht zum Ziel führen. Dies gilt um so mehr, wenn, wie angedacht, der NATO-Generalsekretär den Vorsitz und die Aufsicht über diese Arbeitsgruppe übernimmt.

Neben der *Top-Down*-Strategie ist auch der Ansatzpunkt ungeeignet. Ein Umbau der NATO hin zu einer Zwei-Pfeiler-Struktur lässt sich auf direktem Wege nicht erreichen. Mehr Erfolg verspricht der Versuch, die Reform der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen durch praktische Schritte von der europäischen Seite her einzuleiten. Wenn es gelänge, die Rolle der EU im Bereich der Sicherheitspolitik auszubauen und die westeuropäischen Staaten stärker auf die EU und Konsultationen im Rahmen der ESVP zu verpflichten, würde sich die Antwort auf die Frage nach der künftigen Gestalt der NATO sukzessive von selbst ergeben. Sie würde gleichgewichtiger auf einem amerikanischen und einem europäischen Pfeiler ruhen. Letzterer bezöge seine Stabilität aus dem kohärenten Auftreten der EU-Mitglieder.

Das innereuropäische Zerwürfnis über den Irak-Krieg unterstreicht die Notwendigkeit, die Empfindlichkeiten und Vorbehalte der atlantischen Fraktion in Rechnung zu stellen. Dies spräche zum einen gegen Versuche, europäische Handlungsfähigkeit mit Hilfe von Direktorien oder Kern-

- 11 Ronald Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82, Nr. 5 (Sept./Okt. 2003), S. 20-31
- 12 Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht: Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Berlin 2003
- 13 Dies war genau das Problem, das sich der deutschen Regierung vor dem Irak-Krieg stellte. Die Strategie, Mitverantwortung zu übernehmen, um dann über sich eventuell eröffnende Mitsprachemöglichkeit den Krieg zu verhindern, hätte das hohe Risiko in sich getragen, stattdessen in den Krieg verwickelt zu werden.
- 14 Hans Binnendijk/Richard Kugler, *Transform NATO. Don't End It*, in: *The National Interest*, Frühjahr 2004, S. 72-76
- 15 John Hulsman, *Getting Real. An Unromantic Look at NATO*, in: *The National Interest*, Frühjahr 2004, S. 65-68
- 16 Niall Ferguson, *Colossus: The Price of America's Empire*, New York 2004
- 17 Jeffrey Cimbalo, *Saving NATO From Europe*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 83, Nr. 6, 2004, S. 111-120
- 18 Zitiert nach Stanley Sloan, *NATO, the European Community, and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham 2003

gruppen herstellen zu wollen. Auch für eine Europäisierung, die der Kommission und dem europäischen Parlament größere Rechte zugestehen und die nationalstaatliche Politik dem europäischen Recht unterwerfen würde, eignet sich das Feld der Außen- und Sicherheitspolitik nicht. Mehr Erfolg verspricht die Weiterentwicklung der intensiven intergouvernementalen Zusammenarbeit. Dann ließe sich auch die Akzeptanz für die Einführung der im Verfassungsentwurf vorgesehenen institutionellen Neuerungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik herstellen, notfalls auf einer anderen rechtlichen Grundlage. Zum anderen müsste der Verdacht entkräftet werden, ein starkes Europa werde zur Abkopplung von den USA führen. In diesem Zusammenhang ist die rhetorische Präsentation der Zielhorizonte der ESVP relevant. Formeln wie Gegenmachtbildung oder die Forderung, Europa müsse Supermacht werden, schüren nicht nur die falschen Erwartungen, sondern ebenso die Vorbehalte derjenigen, die an der Vision der Einheit des politischen Westens festhalten. Tatsächlich bleibt die EU ein neuartiger Akteur auf der weltpolitischen Bühne, dessen interne Strukturen ihn nicht zur Supermacht befähigen. Die regionale Orientierung der EU, ihre funktionale Ausrichtung auf längerfristige, strukturbildende Außenpolitik sowie der am Beispiel der drei eingangs genannten Krisenregionen dokumentierte Befund, dass die EU ihre außenpolitischen Ziele nicht ohne und schon gar nicht gegen die USA erreichen kann, prädestinieren sie zum Partner mit eigenen Interessen, besonderen Stärken, aber auch spezifischen Schwächen, und

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

nicht zum Konkurrenten der USA. Die öffentliche Präsentation der Zielhorizonte der ESVP sollte diesem Tatbestand gerecht werden. Ein stärkeres Europa würde sukzessive zur Etablierung eines europäischen *Caucus* innerhalb der NATO führen. Ein solcher *Caucus* könnte und sollte offen bleiben für amerikanische Einflussnahme auf die EU und umgekehrt.

Allerdings ist nicht garantiert, dass eine Aufwertung der EU als sicherheitspolitischer Akteur zu einer Stabilisierung der transatlantischen Beziehung führt. Es wäre nicht einmal sicher, ob die vorgeschlagenen institutionellen Reformen durchgängig transatlantische Konsultationen und Zusammenarbeit tatsächlich gewährleisten. Dafür klaffen die Einschätzungen und Interessen der USA und eines Teils der europäischen Staaten zu weit auseinander. In einigen Fällen könnte eine sicherheitspolitische Aufwertung der EU die Konflikte mit den USA sogar zunächst noch verschärfen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass

eine gleichgewichtigere NATO ihre Mitglieder in Bereichen ähnlicher Interessen eher zu Konsultationen und Zusammenarbeit bewegen könnte, als es die NATO in ihrer gegenwärtigen Form vermag. Denn eines ist gewiss: Ohne grundlegende Reform hat die NATO keine Zukunft.



Dr. Matthias Dembinski (Jahrgang 1958) ist Projektleiter des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projekts „Die internationale Organisation des demokratischen Friedens“, das regionale Sicherheitsorganisationen vergleicht.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“. Darunter fällt z.B. die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem der Bereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck

ISSN 0945-9332